

Date de dépôt: 18 août 2003

Messagerie

Rapport

de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10)

Rapport de M. Sami Kanaan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de contrôle de gestion a traité le projet de loi susmentionné lors de ses séances des 26 mai, 2 juin, 16 juin et 30 juin 2003, sous la présidence de M^{me} Sylvia Leuenberger. Les notes de séance ont été prises avec une grande précision par M^{me} Anne-Marie Fiore; qu'elle en soit ici remerciée. M. Laurent Koelliker, secrétaire scientifique de la Commission, l'a utilement et activement assistée dans ses travaux.

La Commission a également entendu à deux reprises M^{me} Martine Brunschwig Graf, présidente du Département des finances (DF), accompagnée la deuxième fois par M. Giorgio Bordogna, directeur de l'Inspection cantonale des finances, et M^{me} Jacqueline Corboz, secrétaire adjointe au service juridique.

Le projet de loi porte sur les organes de contrôle de l'activité de l'Etat, des institutions cantonales de droit public, des organismes privés dépendant de l'Etat et des organismes subventionnés. Il avait pour but de regrouper sous l'égide de l'Inspection cantonale des finances les activités de surveillance de la gestion administrative et financière de l'ensemble de ce domaine, afin de simplifier et rationaliser l'activité de contrôle. Cela constitue une

modification importante puisque la surveillance de la gestion administrative des organismes privés dépendant de l'Etat et des organismes privés subventionnés incombe aujourd'hui au service de surveillance des fondations (SSF), à qui incombe également la surveillance des institutions de prévoyance (obligation relevant du droit fédéral, sous l'autorité de l'OFAS). Le SSF a hérité de cette tâche en 1999 mais ce choix s'est avéré peu judicieux, selon la présidente du DF. L'argument principal en faveur du projet, tel que rappelé par la présidente du DF, est un souci d'efficacité et de pertinence, puisque les méthodes et les objectifs du contrôle sont sensiblement identiques quelle que soit l'identité précise de l'entité contrôlée (services de l'Etat ou organismes autonomes). Cette modification évitera à l'avenir des situations de doute quant à l'assignation de la responsabilité du contrôle public à l'un ou l'autre des deux organes. De plus, le SSF n'avait pas les ressources humaines et les compétences nécessaires pour subvenir à cette tâche, malgré son renforcement successif. D'ailleurs, 2 postes nouvellement attribués au SSF dans le cadre du budget 2003 de l'Etat seront transférés à l'ICF.

Concrètement, les modifications portent sur 5 volets:

1. Regroupement d'activités de surveillance administrative et financière de deux services de surveillance auprès de la seule Inspection cantonale des finances.
2. Modification subséquente des articles de la loi afin d'utiliser de manière uniforme l'expression "inspection cantonale des finances" ou « inspection » plutôt que « surveillance ».
3. Réintroduction dans l'article 9 de 2 alinéas disparus par erreur lors d'une précédente révision (septembre/octobre 2001), portant sur la transmission automatique à l'ICF des rapports d'experts ou de fiduciaires externes par le Conseil d'Etat, les départements, les entités soumis au contrôle et le Grand Conseil, ainsi que la transmission automatique aux commissions des finances et de contrôle de gestion des rapports externes prescrits par l'ICF aux entités contrôlées.
4. Suppression du mot « interne » dans l'intitulé du chapitre II de la loi, en raison du fait que ce mot prête à confusion, puisque l'ICF est un organe complètement indépendant tout en étant composé d'employés de l'Etat, ce qui en fait un organe de contrôle à la fois interne et externe.
5. Modification subséquente à la loi portant règlement du Grand Conseil supprimant la mention de la transmission des rapports du SSF aux commissions des finances et de contrôle de gestion du

Grand Conseil puisque le SSF ne sera dorénavant plus chargé du contrôle des organismes privés dépendant de l'Etat et des organismes privés subventionnés.

En tant que tel, le projet de loi n'a pas posé problème aux membres de la Commission, sous réserve de remarques diverses sur certains détails de la révision proposée. Mais le débat a porté plus largement sur l'insertion de ce projet dans le débat plus large, en cours, sur les mécanismes de contrôle de l'activité étatique et de l'articulation éventuelle avec les travaux de la Commission des finances, surtout en relation avec la Cour des comptes.

D'ailleurs, la Commission des finances avait au départ aussi souhaité être saisie de ce projet de loi. La Commission de contrôle de gestion a toutefois estimé que cette révision était suffisamment circonscrite dans son ampleur et autonome par rapport à d'autres débats en cours pour justifier un traitement rapide, sans mobilisation de la Commission des finances. Une certaine urgence provient du fait que certaines institutions privées subventionnées ne sont pas contrôlées du fait de la surcharge du SSF. La Commission a estimé qu'une discussion devait avoir lieu avec la Commission des finances afin de clarifier le partage des rôles et la collaboration sur les différents mécanismes de contrôle et de suivi de l'activité publique en général, mais de manière élargie et indépendamment de ce projet de loi en particulier. La Commission a estimé qu'il n'était en tout cas pas nécessaire d'attendre la fin du débat sur la Cour des comptes pour traiter le projet de loi 8968.

Sur un autre plan, le débat relatif à ce projet de loi a rappelé la nécessité d'inciter activement les institutions privées subventionnées à développer leurs mécanismes de contrôle interne.

Les membres de la Commission ont donc réservé un accueil positif à ce projet, d'autant plus qu'il correspond aux échos recueillis à diverses occasions auprès des deux services concernés (SSF et ICF).

Quelques points particuliers font l'objet de discussions:

- Le SSF n'est donc plus mentionné dans cette loi (D 1 10). Son ancrage légal reste assuré dans le règlement sur la surveillance des fondations de droit civil, des institutions de prévoyance et des organismes privés subventionnés (E 1 16.03), dont le projet de modification est rédigé et prêt à être adopté par le Conseil d'Etat. Le SSF restera rattaché au DF et ne s'occupera plus que du contrôle des institutions de prévoyance.
- L'objectif de ces mécanismes de contrôle (ici l'ICF) est bien d'examiner l'usage de toute forme de soutien de l'Etat, y compris en nature, et y compris dans des cas où le soutien ne constitue pas la

source unique ou principale de l'entité bénéficiant de ce soutien (cf. article 5). M. Bordogna confirme que la notion de subvention a une définition légale (D 1 05, article 35) et va plus loin que celle d'aide, d'où l'amendement qui sera voté par la Commission (cf. votes ci-après). Par contre, le contrôle ne doit pas être excessif, c'est-à-dire qu'il doit porter sur l'usage du soutien en question, en termes de conformité avec le but de ce soutien, et pas sur l'ensemble de l'entité, surtout si ce soutien ne représente qu'une partie mineure du financement de cette entité. Il s'agit d'argent public et un contrôle conséquent se justifie. Le principe de proportionnalité est ancré dans la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF, D 1 05, article 2, alinéa 1).

- L'article 5 (lettres e et f) donne lieu à des discussions relatives à la différence entre « institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organismes supérieurs de l'institution » et « organisme privé bénéficiant d'une aide de l'Etat ». Après consultation de l'ICF et du SSF, il est précisé que le premier cas de figure concerne toute institution dont l'organe supérieur (conseil de fondation, conseil d'administration, assemblée générale ou comité) est composé de 50% ou plus de représentants publics (notion d'Etat au sens large) ou dont le total des recettes provient à 50% au moins de fonds publics (là aussi notion d'Etat au sens large, y compris par exemple la Loterie Romande). Le deuxième cas de figure concerne toute aide de l'Etat, fût-elle d'un seul franc ou en nature, et implique un suivi (prise en compte dans la base de données) sans nécessairement un contrôle, même si les sommes sont très faibles.
- L'article 6, alinéa 1, de la loi précise que le contrôle de l'ICF porte autant sur la justification des dépenses (lettre a) que sur le contrôle interne de l'entité contrôlée (gestion optimale, de nature à limiter les risques de l'activité) (lettre c).
- Le délai dans lequel l'entité contrôlée et le Conseil d'Etat doivent se déterminer sur les conclusions et recommandations du rapport de l'ICF ne doit pas être trop long. En fait, le délai de prise de position pour l'institution soumise à l'audit est d'un mois, à ne pas confondre avec le délai de mise en œuvre des recommandations, nécessairement plus long.
- Dans les cas où les entités contrôlées disposent d'un système de contrôle et de révision externe (fiduciaire), l'ICF se contente de valider les rapports correspondants. Mais l'expérience a montré qu'il faut parfois un 3^e contrôle (en plus du contrôle interne, censé exister

dans toute institution, et du réviseur externe) car ces fiduciaires ne sont pas toujours fiables à 100% (exemple de la Fondation des parkings, où la fiduciaire n'avait pas vu de motif d'intervention).

Les membres de la Commission de contrôle de gestion procèdent aux votes suivants sur ce projet de loi 8968.

Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière est votée à l'unanimité par 11 voix (1 AdG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 R, 2 L, 1 UDC).

Article 1 souligné (changement d'intitulé)

Adopté à l'unanimité

Article 4 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 4A, alinéa 1 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 5 (nouvelle teneur)

Un amendement est proposé: supprimer à la lettre e « ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution. »

Cet amendement est refusé à l'unanimité.

Un amendement est proposé: remplacer à la lettre f « une aide financière » par "une subvention".

Cet amendement est accepté par 7 oui (1 R, 1 PDC, 3 S, 2 Ve) et 4 abstentions (1 UDC, 3 L).

L'article 5 est adopté par 8 oui (1 UDC, 1 R, 1 PDC, 3 S, 2 Ve), 2 non (2 L) et 1 abstention (1 L).

Article 6 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 6A, alinéa 1 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 7, alinéas 1, 3 et 4 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 8, alinéas 1 et 2 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 8A, alinéas 2 et 3 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 9, alinéas 1, 3 et 4 (nouvelle teneur), alinéas 5 et 6 (nouveaux)

Adopté à l'unanimité

Article 10 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 11 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 12 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 13 (nouvelle teneur)

Adopté à l'unanimité

Article 2 souligné

Adopté à l'unanimité

Article 3 souligné

Adopté à l'unanimité

Vote final sur le projet de loi 8968

Le projet de loi ainsi amendé est adopté par 7 oui (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 R, 1 UDC) et 3 abstentions (3 L).

La Commission de contrôle de gestion recommande donc au Grand Conseil d'adopter ce projet de loi amendé figurant ci-après.

Projet de loi (8968)

modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

Chapitre II Surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (intitulé, nouvelle teneur)

Art. 4 Position de la surveillance (nouvelle teneur)

¹ La surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat, des institutions cantonales de droit public et des organismes privés dépendant de l'Etat est assurée par l'inspection cantonale des finances (ci-après : l'inspection).

² Dans l'exercice de ses fonctions de contrôle, l'inspection est uniquement soumise à la loi. Elle assiste le Conseil d'Etat, la commission des finances et la commission de contrôle de gestion dans l'exercice de leur haute surveillance de l'administration.

³ L'inspection exerce une activité autonome et indépendante dans les limites des prescriptions légales. Elle est rattachée au département des finances sur le plan administratif.

⁴ Dans l'exercice qui lui incombe de la haute surveillance de l'Etat, l'inspection est à disposition du Conseil d'Etat, comme du Grand Conseil, afin que ce dernier puisse, à travers la commission des finances et la commission de contrôle de gestion, assumer pleinement sa tâche d'autorité de contrôle de la gestion de l'Etat résultant des attributions que lui confère la constitution dans le cadre du vote du budget, des comptes et des comptes-rendus de l'Etat. Le Grand Conseil est doté à cet effet des pleins pouvoirs de contrôle de l'Etat et des institutions visées à l'article 5 de la présente loi.

Art. 4A, al. 1 Principes (nouvelle teneur)

¹ L'inspection effectue ses contrôles selon les critères de la légalité, de la régularité et de la rentabilité, ainsi que selon les principes généraux de la révision et de l'audit. En outre, elle signale toute anomalie constatée au niveau de la gestion.

Art. 5 Entités concernées (nouvelle teneur)

L'inspection exerce son activité :

- a) auprès des départements, de la Chancellerie et de leurs services;
- b) auprès du service du Grand Conseil;
- c) auprès des services centraux et des greffes du Pouvoir judiciaire;
- d) auprès des institutions cantonales de droit public;
- e) auprès des institutions privées dans lesquelles l'Etat possède une participation financière majoritaire ou une représentation majoritaire au sein des organes supérieurs de l'institution;
- f) auprès de tout organisme privé bénéficiant d'une subvention de l'Etat.

Art. 6 Compétences (nouvelle teneur)

¹ L'inspection est notamment compétente pour :

- a) la révision des comptes;
- b) le contrôle des valeurs du patrimoine et des inventaires;
- c) l'examen des systèmes de contrôle interne;
- d) la coordination des activités de révision exercées par des organes internes ou externes désignés;
- e) le contrôle de gestion.

² L'inspection participe à l'élaboration des prescriptions sur le contrôle, la révision, la comptabilité, le service des paiements et la tenue des inventaires.

Art. 6A, al. 1 Révision des comptes annuels de l'Etat (nouvelle teneur)

¹ L'inspection vérifie si la comptabilité, le compte administratif et le bilan de l'Etat sont conformes à la loi.

Art. 7, al. 1, 3 et 4 Déroulement (nouvelle teneur)

¹ L'inspection organise souverainement son travail et possède tout pouvoir d'investigation.

³ L'inspection peut recourir à des collaborations extérieures en cas de nécessité ou peut s'adjoindre des spécialistes lorsqu'un mandat nécessite des compétences particulières.

⁴ Dans le cadre de l'exécution de son mandat, les dispositions légales sur le maintien du secret ne peuvent pas être invoquées vis-à-vis de l'inspection, sous réserve des secrets protégés par la législation fédérale. La confidentialité de l'identité de la personne auditionnée peut lui être garantie.

**Art. 8, al. 1 et 2 Rapports et droit d'être entendu
(nouvelle teneur)**

¹ Toute intervention de l'inspection donne lieu à un rapport écrit.

² Préalablement à la rédaction de son rapport, l'inspection clôt son examen par un entretien final avec les responsables de l'entité, au cours duquel sont discutées les mesures correctives déjà prises ou à prendre. Les personnes entendues disposent d'un mois pour présenter leur avis qui est consigné en annexe au rapport.

**Art. 8A, al. 2 et 3 Mesures correctives et autorités de recours
(nouvelle teneur)**

² Le délai de mise en œuvre est fixé par l'inspection après consultation du département ou de l'autorité à laquelle l'entité contrôlée est rattachée.

³ En cas de désaccord entre l'inspection et le département de tutelle ou l'autorité de rattachement au sujet des mesures correctives à mettre en œuvre, le différend est porté devant le Conseil d'Etat pour qu'il tranche.

**Art. 9, al. 1, 3 et 4 (nouvelle teneur), al. 5 et 6 (nouveaux)
Contrôles par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat
et des experts ou fiduciaires**

¹ Le Grand Conseil, à travers les commissions des finances et de contrôle de gestion, et le Conseil d'Etat peuvent procéder eux-mêmes à des missions relevant des compétences de l'inspection ou les confier à des mandataires externes spécialisés.

³ Les entités ou organes des institutions ou sociétés visés à l'article 5, lettres d et e, chacun pour leur part et avec l'accord du Conseil d'Etat, confient directement de telles missions à des mandataires externes spécialisés.

⁴ Le Conseil d'Etat peut dispenser l'inspection d'intervenir simultanément dans ces cas. Il appartient néanmoins à cette dernière de prendre connaissance des rapports établis par les mandataires externes et de formuler toutes observations qu'elle juge nécessaires à ce sujet à l'autorité qui a confié la mission ou à la demande du Grand Conseil. L'inspection procède à des contrôles complémentaires, si elle l'estime nécessaire ou à la demande des commissions parlementaires.

⁵ Le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les départements et les entités soumises à l'inspection lui transmettent systématiquement tous les rapports effectués à leur demande par des experts ou fiduciaires indépendants.

⁶ La commission des finances et la commission de contrôle de gestion reçoivent systématiquement les rapports des experts et fiduciaires indépendants prescrits par l'inspection aux entités de contrôle.

Art. 10 Obligation de renseigner en matière de contrôle de gestion (nouvelle teneur)

Si, lors d'une révision, les mandataires externes constatent des défauts, des erreurs ou des lacunes dans la gestion des entités contrôlées, ils doivent en saisir à bref délai, par un rapport séparé, l'autorité qui a confié le mandat, ainsi que la surveillance de laquelle relève le service ou l'institution en cause. L'inspection procède ensuite en application de l'article 8 de la présente loi.

Art. 11 Organisation (nouvelle teneur)

¹ L'inspection est autonome et indépendante. Hiérarchiquement, elle dépend du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. Elle est gérée administrativement par le département des finances sur délégation du Conseil d'Etat, de la commission des finances ainsi que de la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, qui fixent d'un commun accord l'échelle des traitements du personnel qui lui est rattaché. Celui-ci est soumis au statut de la fonction publique selon la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997.

² Le Grand Conseil élabore avec le Conseil d'Etat le budget annuel de l'inspection, qui est inscrit au budget de l'Etat dans une rubrique spécifique à cet effet lequel fixe le nombre de postes rattachés à la surveillance.

³ Le Conseil d'Etat nomme le directeur et le personnel de l'inspection après consultation de la commission des finances et de la commission de contrôle de gestion, lesquelles doivent ratifier la nomination du directeur et du personnel d'encadrement.

⁴ Le personnel de l'inspection est assermenté. Il doit vouer tout son temps à sa fonction et ne peut accepter aucune autre fonction rétribuée d'ordre public ou d'ordre privé.

Art. 12 Pouvoir réglementaire (nouvelle teneur)

L'inspection règle elle-même son organisation interne et son mode de fonctionnement qu'elle soumet à l'approbation du Conseil d'Etat et de la commission de contrôle de gestion.

Art. 13 Rapport annuel (nouvelle teneur)

¹ Au début de chaque année, soit jusqu'au 30 avril, l'inspection adresse au Conseil d'Etat, à la commission de contrôle de gestion, à la commission des finances du Grand Conseil et à la commission d'évaluation des politiques publiques un rapport résumant son activité durant l'exercice écoulé. Le rapport mentionne en particulier :

- a) la liste des entités contrôlées avec mention de l'étendue des travaux effectués;
- b) les conclusions générales sur les constatations faites, notamment sur d'éventuelles irrégularités, ainsi que les mesures correctives déjà prises ou à prendre;
- c) les conclusions auxquelles donnent lieu les rapports de mandataires externes, ainsi que les observations éventuelles formulées à ce sujet.

² La commission de contrôle de gestion et la commission des finances du Grand Conseil peuvent appeler le directeur de l'inspection à leur donner les renseignements complémentaires dont elles pourraient avoir besoin pour l'exercice de leur mandat.

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :

Art. 201, al. 2, lettre b (abrogée, les lettres c et d anciennes devenant les lettres b et c)

Art. 201A, al. 5, lettre c (abrogée, la lettre d ancienne devenant la lettre c)

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.